

学校编码: 10384  
学号: 13920100153513

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_  
UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学

博 士 学 位 论 文

食品安全监管风险评估：理论探析与框架构建

**Food Safety Regulatory Risk Assessment: Theory Analysis  
and Framework Construction**

徐国冲

指导教师姓名：卓越教授

专 业 名 称：行政管理

论文提交日期：2013 年 5 月

论文答辩时间：2010 年 6 月

学位授予日期：2013 年 月

答辩委员会主席： \_\_\_\_\_

评阅人： \_\_\_\_\_

2013 年 5 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 摘要

食品安全是不可或缺的公共物品,是建设服务型政府和推动社会管理创新的重大主题。当我国的温饱问题基本解决,食品安全问题却此起彼伏,愈演愈烈,凸显了政府监管的阿喀琉斯之踵,但人们也从未停止食品安全问题解决之道的探索。基于食品安全监管风险评估无论在理论界还是实践层面都是一个有待深究的领域,本文拟从监管工具的角度切入,将风险评估引入食品安全监管,尝试搭建一种食品安全监管风险评估的理论架构,勾勒食品安全监管风险评估的构建思路,并对如何实施该评估提供行动策略,以期对完善食品安全监管有所助益。

本文从认识监管对象——食品安全开始,把食品安全监管的特点和问题分析作为食品安全监管风险评估的理论起点,指出食品安全监管应该从运动式治理走向风险评估。接着探讨食品安全监管风险评估的内涵特点,及与其他类型的风险评估、政府绩效评估之间的区别联系。相似者之间的类型学比较将为这样一种评估类型划定知识图谱的坐标点。

食品安全监管风险评估的构建思路探索是本文的重点。风险评估是实现组织目标的一种工具,本文从界定监管目标开始,遵循“粒子金融理论”的分析逻辑,将食品安全监管风险分解为若干个影响其风险指数变化的风险因子,用这些风险因子的变化来描述食品安全监管风险的变化。因而,运用系统分析方法探究食品安全监管的风险要素和影响因素——即风险识别,作为构建评估模型的出发点。指标体系的架构是风险评估的核心部件,本文试图提出 5 种设计理念和 12 种开发思路作为指导原则。以上皆为食品安全监管风险评估的理论准备。

食品安全监管风险评估的指标研发是风险评估的核心阶段。经由理论建模、实地调查和事故研究三源并流,初步建立指标模型。再通过多种途径建立指标库,然后进行预测性筛选,初步形成食品安全监管风险评估指标体系,但仍需经过理论的分析鉴别和实证验证的修正。至此,完成了从总体层和系统层、再到指标层和要素层的建构。随后,讨论了评估技术体系中的两个核心问题,即权重、阈值与分值的设计思路,倡导一种改良的方法试验。

食品安全监管风险评估的组织实施是风险评估工作的有机组成部分。本文继而从评估机构的拓展、评估信息的集散、评估系统的开发、评估制度的完善、评估结果的运用、评估试点的开展等要素展开论述。本研究的落脚点在食品安全监

管的改革治理。风险评估必须与政府管理模式变革同步对接,才能发挥更大功效。故本文以理解食品安全监管始,以改革食品安全监管终,遥相呼应。从体制、机制、监管对象、监管方式等多方面,尤其在破解监管难题——信息不对称方面,阐发管窥之见和改革畅想。

本研究可能的创新之处在于提出了一种食品安全监管风险评估的理论框架和构建路径,尝试提炼 5 种监管与评估相衔接的顶层设计理念和 12 种该领域的开发思路。在食品安全监管风险评估的建构思路,试图提出一种兼顾监管目标与风险来源的构建逻辑;在指标建模上,采取理论建模和实证调研并行的路径。由于本人的研究能力和水平所限,本研究存在诸多缺憾,尤其是本文提出的这套食品安全监管风险评估指标体系未经实证检验,对评估的其他要素如权重、标准值等仅提出思路方法,实为抛砖引玉之作,期待后续研究深入探讨。

**关键词:** 食品安全; 政府监管; 风险评估

## Abstract

Food safety is an integral part of public goods, which is a major theme of building service-oriented government and social management innovation. When the food and clothing problem is basically solved, food safety incidents continue to occur, which highlights the achilles heel of the government regulation. But people never stop to explore the solution of food safety issues. As food safety regulatory risk assessment is an unexplored field both in theory and practice, this thesis tries to build a theoretical framework of food safety regulatory risk assessment from the view of regulatory tools. The paper also proposes action strategy of how to implement the assessment, in order to be helpful to improve food safety regulation.

From the understanding of regulatory object – food safety, this article takes the characteristics and problems analysis of food safety regulation as a theoretical starting point, pointing out that food safety regulation should be from the campaign-style governance to risk assessment. Then it explores the characteristics of food safety regulatory risk assessment, and the difference between other types of risk assessment such as government performance evaluation.

It is the focus of this article that construction ideas of food safety regulatory risk assessment. As is known, risk assessment is a tool to achieve organizational goals. From the beginning of defined regulatory goals, the paper follows the analysis logic of “particle financial theory”. That is to say, food safety regulatory risk is decomposed into a number of risk factors to describe the changes food safety regulatory risk. Thus, the paper explores risk factors and impact factors of food safety regulation – risk identification by system analysis method, as a starting point for building assessment model. Index system is the core component of the risk assessment. Then this paper presents the design

concept and development ideas as a guiding principle. These are theoretical preparation part of food safety regulatory risk assessment.

How to develop food safety regulatory risk assessment indicators is the core stage of risk assessment. Through theoretical modeling, field surveys and accident research, it establishes the initial index model. Afterwards through establishing indicators library and predictive screening, the initial index system of food safety regulatory risk assessment has formed. But it still needs to go through theoretical identification and empirical validation. The paper completes the construction from general and system layers to index layer and feature layer, so far as it goes. Subsequently, we discuss the two core issues in assessment technical system such as design ideas about weights and scores, along with advocated an improved test.

The organization and implementation of food safety regulatory risk assessment is an integral part of risk assessment, which we discuss from the expansion of assessment agencies, the distribution of assessment information, the development of assessment system, the improvement of assessment system, the use of assessment results, and so on. The end result of this study is the food safety regulatory reform. The risk assessment must change with the government management to play a greater role. Therefore, in order to improve the food safety regulation, the author puts forward policy recommendations from regulatory institution, regulatory mechanism, regulatory method and other aspects, especially in the crack regulatory challenges - information asymmetry.

The innovation of this study is to propose a theoretical framework and build path of food safety regulatory risk assessment, and to present 5 top-level design concepts and 12 development ideas. On the other hand, the paper tries to propose the construction ideas of food safety regulatory risk assessment, which is a balanced regulatory objectives and

risk sources logic. The author presumes to suggest that we should take the parallel path of theoretical modeling and empirical research on indicators modeling. Because of author ability and research level, there are many shortcomings in this study, especially the food safety regulatory risk assessment index system without empirical test. Additionally, other assessment factors such as the weight, the standard value only put forward the idea, which are indeed valuable for and look forward to the follow-up study in depth.

**Key words:** Food Safety; Government Regulation; Risk Assessment



# 目 录

<b>第一章 导论</b>	1
<b>第一节 研究问题</b>	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
三、概念界定	5
<b>第二节 研究综述</b>	8
一、风险评估	8
二、食品安全	16
三、文献评论	24
<b>第三节 研究设计</b>	28
一、研究对象的选择	28
二、研究内容与难点	33
三、研究方法与路径	36
<b>第二章 食品安全监管风险评估理论阐释</b>	39
<b>第一节 理解食品安全监管</b>	39
一、食品安全监管的特点	39
二、我国食品安全监管的制度安排	42
三、我国食品安全监管的困局审视	48
四、从运动式治理走向食品安全监管风险评估	53
<b>第二节 食品安全监管风险评估的学理分析</b>	56
一、食品安全监管风险评估的理论界说	57
二、食品安全监管风险评估的比较辨析	61
<b>第三节 食品安全监管风险评估的原则方法</b>	70
一、食品安全监管风险评估的实施原则	70
二、食品安全监管风险评估的流程方法	74
<b>第三章 食品安全监管风险评估构建思路</b>	78
<b>第一节 构建逻辑</b>	78
一、逻辑起点：食品安全监管目标的界定	78
二、逻辑思路：食品安全监管风险评估的建构	81

三、风险识别：食品安全监管风险的系统分析.....	82
<b>第二节 设计理念 .....</b>	<b>84</b>
一、无缝监管与全程评估.....	84
二、分类监管与重点评估.....	85
三、联动监管与整合评估.....	86
四、风险监管与预防评估.....	87
五、社会监管与多元评估.....	88
<b>第三节 开发思路 .....</b>	<b>89</b>
一、评估机制设计思路 .....	89
二、评估指标开发思路 .....	95
<b>第四章 食品安全监管风险评估指标研发 .....</b>	<b>102</b>
<b>第一节 评估体系的构建：指标模型初步建立 .....</b>	<b>103</b>
一、理论建模：指标体系架构设计 .....	103
二、实证调研：评估维度设定 .....	107
<b>第二节 指标遴选：指标体系初步确立 .....</b>	<b>117</b>
一、建立指标库.....	118
二、预测性筛选.....	119
<b>第三节 权重与分值：一种方法试验 .....</b>	<b>121</b>
一、权重设计思路 .....	121
二、阈值与分值计算思路.....	124
<b>第五章 食品安全监管风险评估的实施与治理.....</b>	<b>127</b>
<b>第一节 食品安全监管风险评估的组织实施 .....</b>	<b>127</b>
一、评估机构的拓展：多元化与合理化 .....	127
二、评估信息的集散：采集与发布 .....	128
三、评估系统的开发.....	131
四、评估制度的完善.....	132
五、评估结果的运用：实行差别化监管 .....	135
六、评估试点的开展.....	136
<b>第二节 从评估到管理：食品安全监管的政策选择 .....</b>	<b>137</b>
一、重审与超越体制变革.....	137
二、机制创新破解监管困局 .....	141

三、克服信息不对称的难题 .....	144
四、调整小企业的监管策略 .....	148
五、紧扣监管方式变化趋势 .....	149
六、走向社会性的风险监管 .....	151
<b>第六章 总结与展望 .....</b>	<b>152</b>
一、总结与结论 .....	152
二、不足与展望 .....	154
三、结语 .....	156
<b>附    录 .....</b>	<b>158</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>159</b>
<b>攻读博士学位期间发表的论文 .....</b>	<b>168</b>
<b>致    谢 .....</b>	<b>169</b>

# Contents

<b>Chapter 1 Introduction</b>	1
<b>Section 1 Study Questions</b>	1
1 Study Backgrounds	1
2 Study Significance	3
3 Definition of the Key Concepts	5
<b>Section 2 Literature Review</b>	8
1 Risk Assessment	8
2 Food Safety	16
3 Literature Comment	24
<b>Section 3 Study Design</b>	28
1 Research Object Selections	28
2 Study Content and Difficulty	33
3 Study Methods and Path	36
<b>Chapter 2 A Theory of Food Safety Regulatory Risk Assessment</b>	39
<b>Section 1 Understanding Food Safety Regulation</b>	39
1 Characteristics of Food Safety Regulation	39
2 Institutional Arrangements of China's Food Safety Regulation	42
3 Dilemma of China's Food Safety Regulation	48
4 From Campaign-Style Governance to Food Safety Regulatory Risk Assessment	53
<b>Section 2 Theoretical Analysis of Food Safety Regulatory Risk Assessment</b>	56
1 A Theoretical Definition of Food Safety Regulatory Risk Assessment	57
2 Comparative Analysis of Food Safety Regulatory Risk Assessment	61
<b>Section 3 Principles and Methods of Food Safety Regulatory Risk Assessment</b>	70
1 Implementation Principles of Food Safety Regulatory Risk Assessment	70
2 Methods of Food Safety Regulatory Risk Assessment	74
<b>Chapter 3 Building Ideas of Food Safety Regulatory Risk Assessment</b>	78

<b>Section 1 Building Logic</b> .....	78
1 Logical Starting Point .....	78
2 Logical Thinking .....	81
3 Risk Identification .....	82
<b>Section 2 Design Concept</b> .....	84
1 Seamless Regulatory and Full Assessment .....	84
2 Classification Regulation and Key Assessment .....	85
3 Joint Monitoring and Integrated Assessment .....	86
4 Risk Supervision and Preventive Evaluation .....	87
5 Social Supervision and Multiple Assessment .....	88
<b>Section 3 Development Ideas</b> .....	89
1 Design Ideas of Evaluation Mechanism .....	89
2 Design Ideas of Evaluation Index .....	95
 <b>Chapter 4 Indicators Design of Food Safety Regulatory Risk</b>	
<b>Assessment</b> .....	102
<b>Section 1 Index Mode Building</b> .....	103
1 Theoretical Modeling .....	103
2 Empirical Research .....	107
<b>Section 2 Indicators Selection</b> .....	117
1 Establishment of Indicators Library .....	118
2 Predictive Filter .....	119
<b>Section 3 Weight and Score: A Way to Test</b> .....	121
1 Weights of Design Ideas .....	121
2 Score Calculation Ideas .....	124
 <b>Chapter 5 Implementation and Management of Food Safety</b>	
<b>Regulatory Risk Assessment</b> .....	127
<b>Section 1 Organization and Implementation of Food Safety Regulatory Risk</b>	
<b>Assessment</b> .....	127
1 Assessment Agencies to Expand .....	127
2 Distribution of Assessment Information .....	128
3 Development of Evaluation System .....	131

4 Assessment System Improvement.....	132
5 Assessment Results Application.....	135
6 Assessment Pilot to Carry Out.....	136
<b>Section 2 From Assessment to Management: Policy Tools to Food Safety Regulatory .....</b>	<b>137</b>
1 Reflection on Institutional Change .....	137
2 Mechanism Innovation to Crack Regulatory Dilemma .....	141
3 To Overcome the Problem of Asymmetric Information.....	144
4 To Adjust the Small Business Regulatory Strategy .....	148
5 Closely Linked to the Regulatory Approach Trends .....	149
6 Towards the Risk of Social Regulation.....	151
<b>Chapter 6 Summary and Prospects .....</b>	<b>152</b>
1 Conclusions and Innovations .....	152
2 Weaknesses and Prospects .....	154
3 Concluding Remarks.....	156
<b>Appendixes .....</b>	<b>158</b>
<b>References.....</b>	<b>159</b>
<b>Studies during PHD Studing .....</b>	<b>168</b>
<b>Acknowledgement.....</b>	<b>169</b>

## 第一章 导论

食品安全监管改革是近年来我国公共管理的热点主题之一，本文借助于风险评估理论对食品安全监管进行探索性研究。论文的第一章是绪论部分，主要介绍研究背景、研究意义、关键概念、文献综述、研究设计等基本内容，为本研究的展开做好准备铺垫。

### 第一节 研究问题

#### 一、研究背景

著名社会学家贝克于 1986 年指出人类社会全体已从所谓的“阶级社会”一脚踏进了“风险社会”，进入工业社会以后，人类风险控制的技术和能力在不断地提高，但风险的种类不是在减少、而是在增加。也就是说，“我们经历了一次这样的革命，那就是识别随科技而来的副作用并努力去控制他们。”<sup>①</sup>因此，对于人类社会而言，问题的关键不在于风险是否发生，而在于如何将各种风险控制在大众所能承受的范围内。由此，风险预防的理念逐步为人们所接受和认可。“风险”遂成为一个热门话题，不同学科对风险的研究也越来越多。

政府的任何监管活动都或多或少地隐含着风险因素，它们或影响人们的物质利益，存在着公平性风险，或影响人们的正常生活与身心健康，存在着安全风险等。因此，对政府的监管活动进行风险评估是政府管理创新的题中之义，风险评估理应成为政府管理的一个分析工具。具体到食品安全领域，“风险”更是无处不在，无孔不入。食品安全风险和事故的发生，是已到来的风险社会的一部分。那么，如何才能将“食品安全风险”控制在大众可以承受的范围内？这就需要对食品安全监管进行科学的风险评估。

食品安全问题历来都是备受各国政府和公众关注的公共服务领域之一。近年来，世界各国食品安全事件屡有发生，加之人们对健康和卫生的认识与追求，更使食品安全成为全球瞩目的焦点问题。回顾近几年，食品安全监管领域红灯频闪，“瘦肉精”事件尘埃未落，“塑化剂”问题接踵而至，“苏丹红”、“多宝鱼”一波

---

<sup>①</sup>（英）费斯科霍夫，等．人类可接受风险 [M]．王红漫，译．北京：北京大学出版社，2009：2．

未平，“注水猪”、“陈化粮”一波又起。更有甚者，现代网络媒体铺天盖地的过度反映曝光，广大城乡居民几乎陷入“不知道吃什么才安全”的尴尬境地。如此密集连续的曝光，说明全社会对食品安全问题的高度重视，也反映出我国食品安全监管的整体脆弱。

过去十年，我国食品安全监管体制一直处在曲折前进的变革之中。从 2003 年国家药监局加挂“食品”二字，到 2013 年 3 月 10 日公布的《国务院机构改革和职能转变方案》中，组建国家食品药品监督管理总局（下文简称食药总局，正部级），我国的食品安全监管体制最终指向职能并归、全程监管的治本之策。现在，那个争议近十年的“分段监管、综合协调”的模式终于走到了尽头。然而，食品监管改革永无止境，一切才刚刚开始。比如，改革方案存在一些争议：食品安全标准和风险评估谁来定？农产品流通要不要双重监管？设立食品安全犯罪侦查局还是稽查局？而切合中国食品行业“散而乱”的特殊国情，那些小作坊、小摊贩等非正规食品领域一直是食品安全问题的多发区，同时也易成为监管盲区，这将考验政府的监管能力和改革者的智慧。

另一方面，自 2009 年《食品安全法》颁布，诸如风险评估、风险监测等一系列制度或措施开始实施。然而，食品安全问题并没有随之销声匿迹，反而有愈演愈烈之势。面对接连不断的食品安全问题，由于没有建立有效的安全预警机制，有关部门只好借助各种专项整治行动，但效果往往是“治标不治本”，中国食品安全监管部门彻底地沦为“消防员”，四处“救火”。由此，我们不得不深思应该如何更有效地防止食品安全危机的发生，是传统“马后炮”式的危害治理，还是增加一些预防之策呢？

虽然《食品安全法》等重要法律文件都明确提出要加强食品安全风险评估，并将其作为完善我国食品安全监管的重要举措。然而，关于食品安全监管风险评估这一主题的理论探索在国内尚有许多空白，相关的基础性研究亟待开展。那么，本文的核心研究问题是，如何建构一套切实可行的食品安全监管风险评估体系，使其既符合风险评估的一般原理，又适用于当前食品安全监管的现实特点？这首先在理论上至少要澄清为什么要评估、对谁评估、评估什么、如何评估等四个基本问题。为此，本文从风险评估的一般原理和我国食品安全监管的现实特点出发，澄清了食品安全监管风险评估在功能设定、层次确定、内容选择、方法运用等四



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库